

Чепурнова Н. М., Марков К. В. / Chepurnova N. M., Markov K. V.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

THE TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE-LAW REGULATION OF STATE STRATEGIC PLANNING AND PREDICTION IN TODAY'S RUSSIA

Чепурнова Наталья

Михайловна,

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой Конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики;

Марков Константин

Владимирович,

кандидат юридических наук, доцент кафедры Конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики, заведующий отделом правового регулирования регионального развития Совета по изучению производительных сил Минэкономразвития и РАН РФ.

Отмечается, что гражданско-правовой характер регулирования общественных отношений, складывающихся в публично-правовой сфере, является коррупционным условием в деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Недостаток такого порядка правового регулирования, предусматривающего диспозитивность и свободу воли субъектов экономических отношений, заключается в том, что он нивелирует публично-правовую природу общественных отношений с участием органов государства, местного самоуправления и их должностных лиц.

Утверждается, что законодательное регулирование управленческих отношений в сфере прогнозирования и планирования во многом не отвечает запросам современного экономического развития России.

Дается развернутая критика основных дефиниций проекта закона «О государственном стратегическом планировании». В том числе отмечается отсылочный и бланкетный характер

Chepurnova Natal'ya

Mikhailovna,

Doctor of law, Professor, Honored lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of constitutional and administrative law of Moscow State University of Economy, Statistic and Informatics;

Markov Konstantin

Vladimirovich,

c.j.s. (PhD of jurisprudence), Associate professor of the Department of constitutional and administrative law of Moscow State University of Economy, Statistic and Informatics, Head of Department of legal regulation of regional development at the Council for the study of productive forces of the Russian Federation Ministry of Economic Development and Academy of Sciences.

изложения норм предложенного проекта закона и достаточно абстрактный характер предлагаемых формулировок.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, государственное стратегическое планирование, государственное стратегическое прогнозирование, экономическая политика государства, государственное управление.

Here is noted that the civil-law nature of the regulation of public relations in the sphere of public law, is a precondition for corruption in the activities of public authorities and officials. The disadvantage of such order of legal regulation envisaging discretion and freedom of will for the subjects of economic relations is that it eliminates public-law nature of social relations with the participation of state bodies, local self-government and their officials.

The author argues that the legislative regulation of managerial relations in the field of predicting and planning largely does not comply with the needs of modern economic development of Russia.

A detailed critique of the basic definitions of the draft law "On State Strategic Planning" is given in the article. Here is also noted reference and blanket nature of the presentation the norms of the proposed draft law and rather abstract nature of proposed wordings.

Keywords: administrative-law regulation, state strategic planning, state strategic predicting, state economic policy, public administration.

Анализ федерального законодательства дает основания констатировать, что в настоящее время отсутствует достаточная законодательная основа для осуществления комплексного системного прогнозирования и планирования развития экономики и ее модернизации Российской Федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления. В то же время, добиться положительных результатов экономического развития России при внедрении рыночных механизмов возможно лишь при условии комплексного и системного планирования и прогнозирования, определения стратегических направлений экономической политики государства учитывающей интересы государства, бизнеса и населения, выработанной на основе сочетания федеративных и региональных начал.

Представляется, что экономическая политика государства имманентно присуща не только плановой экономике, но и рыночным экономическим отношениям. Это обусловлено необходимостью осуществления государством его экономической и социальной функций. В этой связи экономическая политика государства должна иметь общеобязательный характер для всех структур и участников государственного механизма, что достигается посредством ее правового закрепления. Экономическая политика, определенная в программах политических партий, получивших большинство на выборах, посредством ее нормативно-правового закрепления через государственные механизмы приобретает характер правовой экономической политики государства.

В правовом государстве (Россия в качестве такового определена в статье 1 Конституции РФ) закон должен быть основным регулятором общественных отношений, вытеснив из сферы правового регулирования подзаконные акты. К сожалению, приходится констатировать, что это положение, имеет в настоящее время во многом программный характер, поскольку чрезмерно велика роль подзаконных актов в регулировании в социально-экономической сфере жизнедеятельности общества и государства. При этом существующее законодательное регулирование зачастую имеет бланкетный характер, законы, зачастую относят вопросы установления механизма их реализации к ведению Правительства РФ.

В современной России экономические отношения, как правило, рассматриваются в частно-правовом аспекте и регулируются нормами гражданского права, даже в случае участия в них органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений. Практика показывает, что сам по себе такой гражданско-правовой характер

регулирования общественных отношений, складывающихся в публично-правовой сфере, является коррупционным условием в деятельности органов государственной власти и должностных лиц. Это отчасти обусловлено отсутствием в российском гражданском праве понятия юридического лица публичного права и отнесением всей сферы экономических отношений к гражданско-правовому регулированию, использованием гражданско-правовых методов регулирования. Недостаток такого порядка правового регулирования, предусматривающего диспозитивность и свободу воли субъектов экономических отношений, заключается в том, что он нивелирует публично-правовую природу общественных отношений с участием органов государства, местного самоуправления и их должностных лиц, необходимость реализовать в них государственно-значимые цели, интересы и мотивацию поведения участников правоотношений, наделенных публично-властными полномочиями. Практика свидетельствует о том, что при гражданско-правовом регулировании общественных отношений, имеющих государственно-правовую и муниципально-правовую природу и статус субъектов утрачивается публично-значимая мотивация субъектов правоотношений, не соблюдаются требования о целевом назначении и использовании материальных ресурсов, имеющих государственную и муниципальную природу, как объектов гражданско-правовых договорных отношений. Последствия этому можно наблюдать по делам с участием «Оборонсервиса», когда государственная собственность перестала использоваться в интересах укрепления обороноспособности государства, переданная холдингу в результате приватизационных манипуляций, изменила свою государственно-правовую природу и была продана по заниженным ценам, став объектом удовлетворения интересов частных лиц и компаний [7].

Характеризуя состояние законодательного регулирования управленческих отношений в сфере прогнозирования и планирования, следует отметить, что оно во многом не отвечает запросам современного экономического развития России, поскольку не охватывает всего спектра экономических и социально-политических общественных отношений, всех уровней управленческих отношений, которые требуют системного анализа и учета при разработке и принятии планов и прогнозов, имеющих стратегический характер. В настоящее время общественные отношения в сфере стратегического планирования и прогнозирования регулируются целым рядом нормативно-правовых актов, в числе которых: Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах

социально-экономического развития Российской Федерации»; Основы стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г.; Приказ Минрегиона России от 27 февраля 2007 года № 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» и ряд других документов подзаконного характера, именуемых стратегиями. К сожалению, ни положения закона, ни утвержденные в нарушение порядка, установленного федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», распоряжениями, имеющими не нормативный характер, не обеспечивают достаточного уровня нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере планирования и прогнозирования.

Наиболее важными действующими стратегическими документами в сфере социально-экономического развития, имеющими комплексный характер и определяющими основные направления государственной политики на федеральном уровне на долгосрочную перспективу, являются Основы стратегического планирования в Российской Федерации [5]. Однако и их подзаконный характер не обеспечивает необходимого законодательного уровня регулирования данной достаточно важной для государства и общества сферы общественных отношений, определяющих основные направления их развития и состояние экономической, экологической, политической и социальной безопасности.

На решение этой задачи направлено принятие федерального закона, регулирующего вопросы стратегического планирования и прогнозирования. В Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании», внесенный Правительством Российской Федерации и 21 ноября 2012 года, принятый в первом чтении. Проект закона подготовлен Минэкономразвития. По замыслу авторов проекта основная идея документа – это создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития, призванного решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны. Он призван увязать

между собой различные документы планирования, такие как Стратегия национальной безопасности, Схемы территориального планирования РФ, Военную доктрину и другие [10].

Везусловно, подготовленный проект представляется объективно необходимым, его принятие позволит решить многие проблемы планирования и прогнозирования основных направлений социально-экономического развития российского государства, укрепления его политического и экономического суверенитета и обороноспособности. Однако следует отметить, что представленный проект не решает задачи законодательного регулирования и обеспечения механизма государственного социально-экономического прогнозирования и долгосрочного планирования. Тогда как они являются достаточно эффективными методами государственного управления в сфере экономики, призванными обеспечить бескризисное социально-ориентированное ее развитие.

Авторы законопроекта определяют достаточно широкий круг субъектов, принимающих участие в стратегическом планировании. Проект изобилует новыми понятиями и категориями, ранее не применявшимися в нормативно-правовых актах, имеющих неопределенную правовую природу и содержание. Формулировки внесенного проекта закона не отвечают требованиям юридической техники и выработанным в теории административного права понятиям и категориям.

Как следует из части 2 статьи 1 проекта закона он регулирует отношения, возникающие между участниками государственного стратегического планирования в процессе прогнозирования, программно-целевого и территориального планирования, а также мониторинга реализации документов государственного стратегического планирования, в том числе при разработке, утверждении и корректировке документов государственного стратегического планирования. То есть объектом правового регулирования являются общественные отношения в сфере прогнозирования, планирования и мониторинга участниками которых являются органы государственной власти и управления. Следует отметить, что прогнозирование, планирование и мониторинг имеют разное целевое значение. Прогнозирование и планирование, определяют стратегические направления деятельности органов государства в различных сферах государственного управления, тогда как мониторинг в своей сути представляет собой наблюдение и оценку результатов деятельности с целью установления достижения поставленных целей.

Обозначенный в проекте закона подход подменяет основные, сложившиеся в теории государственного управления и административного права понятия. В статье 3 проекта закона определены основные понятия, используемые в законе. Так государственное прогнозирование определяется как «регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием общественных, научных и иных организаций по разработке научно обоснованных представлений о возможных рисках социально-экономического развития и угрозах национальной безопасности Российской Федерации, направлениях и результатах социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, определению параметров социально-экономического развития Российской Федерации, достижение которых обеспечивает реализацию целей социально-экономического развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики с учетом задач национальной безопасности Российской Федерации».

Определение достаточно пространное. Из него следует, что государственное прогнозирование – это деятельность, которая осуществляется достаточно широким кругом субъектов, в числе которых органы государственной власти федерации и субъектов федерации, органы местного самоуправления, а также общественные научные и иные организации, занимающиеся разработкой научно-обоснованных представлений о возможных рисках и угрозах. При этом не определена форма внешнего выражения и закрепления такой деятельности, виды и правовая природа актов, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления в результате ее осуществления. Отсутствие нормативно-правового закрепления нормативно-правовой формы результатов деятельности по прогнозированию, предопределяют предлагаемую форму осуществления анализа ее результативности и достижения прогнозируемого результата в форме мониторинга.

В статье 3 Проекта закона мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования определяется как деятельность по комплексной оценке основных финансовых и экономических показателей, а также бюджетных обязательств, содержащихся в документах государственного стратегического планирования, с целью установления способности достижения в запланированные сроки стратегических целей устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения

национальной безопасности с учетом эффективности использования государственных средств и рисков, связанных с достижением указанных целей.

Принципиальное значение порядка установления результатов государственного прогнозирования в форме нормативно-правового акта заключается в приобретении государственным прогнозом свойств, которыми обладает норма права, приобретение им формальной определенности, общеобязательности, подкрепление его реализации возможностью применения государственного принуждения и ответственности за его неисполнение. Нормативно-правовое установление государственных программ и прогнозов предполагает, что методом государственного управления, направленным на обеспечение реализации государственного стратегического прогноза, является государственный контроль за его исполнением, а последствием неисполнения является ответственность перед государством. Предлагаемый авторами проекта закона вариант внешнего оформления и закрепления государственного стратегического прогнозирования не решает стоящих перед государством задач в данной сфере государственной деятельности. Отсутствие нормативно-правовой формы выражения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по стратегическому планированию и прогнозированию, предопределяет необязательный характер принимаемых ими прогнозов и, исходя из этого, соответствующий характер определения их результатов в виде мониторинга. При таком уже имеющем место бытие подходе определения и закрепления «стратегий» и «прогнозов» не случайно многие из уже утвержденных долгосрочных прогнозов преданы забвению и развитие экономической и политической сфер осуществляется в так называемом «ручном» управлении.

В теории административного права под формой государственного управления (деятельности исполнительной власти) обычно понимается внешнее выражение содержания управления, внешне выраженное действие органа исполнительной власти, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия. Формы управления рассматриваются как юридический способ внешнего выражения и внутренней организации управленческой деятельности.

Под формой административно-публичной деятельности понимают внешний официальный, правовой или неправовой способ выражения этой деятельности со стороны административного органа [6, 319].

В этой связи не бесспорным представляется предложенное в статье 3 проекта Закона определение системы государственного стратегического

планирования как «совокупности участников государственного стратегического планирования, взаимоувязанных документов государственного стратегического планирования, характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, и нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения государственного стратегического планирования». В предложенном определении фигурирует два понятия, характеризующих формы деятельности органов государственной власти по государственному стратегическому планированию. Это отношение к системе «взаимоувязанных документов государственного стратегического планирования» и «нормативно-правового обеспечения» государственного стратегического планирования. Из данного определения следует, что формой стратегического государственного планирования, как административно-публичной деятельности органов государственного и муниципального управления, официальным способом выражения этой деятельности являются документы государственного стратегического планирования.

Следует отметить, что понятие «документы государственного стратегического планирования» достаточно часто используются в тексте проекта. Авторы проекта дают определение данного понятия. Под системой документов государственного стратегического планирования предлагается понимать «совокупность взаимосвязанных по стратегическим целям, задачам, срокам и источникам ресурсного обеспечения документов государственного стратегического планирования». Данное определение вызывает достаточно много вопросов с точки зрения предлагаемых в нем критериев систематизации и взаимосвязи «документов государственного стратегического планирования» по целям, задачам, срокам и источникам ресурсного обеспечения, поскольку прогнозирование и стратегическое планирование имеют долгосрочные перспективы и комплексный системный характер. В этой связи в них могут содержаться разные сроки, разные источники финансирования и ресурсного обеспечения, они могут содержать комплекс задач – направленных на реализацию цели, для достижения которой принят «документ государственного стратегического планирования».

Следует особо обратить внимание на предложенную в проекте закона форму реализации административно-публичной деятельности в виде «документа государственного стратегического планирования». В статье 3 проекта дано понятие «документа государственного стратегического планирования». Он определен как «документированная информация, разрабатываемая,

рассматриваемая и утверждаемая органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и иными участниками государственного стратегического планирования в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 настоящего Федерального закона в целях обеспечения процесса государственного стратегического планирования». Согласно статье 2 проекта «законодательство Российской Федерации о государственном стратегическом планировании состоит из федеральных конституционных законов, настоящего Федерального закона, федеральных законов, а также принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих отношения, предусмотренные статьей 1 настоящего Федерального закона».

Следует отметить, что отсылочный и бланкетный характер изложения норм предложенного проекта закона, как, впрочем, и достаточно абстрактный характер предлагаемых формулировок, являются его характерной чертой, свидетельствующей о низком качестве его подготовки, с точки зрения соблюдения правил и принципов юридической техники. Достаточно обратить внимание на тот факт, что авторы забыли отнести к источникам права Конституцию Российской Федерации и нормы международного права. Тогда как именно Конституция РФ определяет приоритеты, основные стратегические цели и задачи, функции, которые стоят перед органами государственной власти и местного самоуправления и должны учитываться при стратегическом государственном планировании и прогнозировании. Введение в оборот значительного числа, новых для системы государственного и муниципального управления понятий обусловило необходимость их определения в тексте закона. Однако наличие чрезмерного количества таких новелл, не основанных на уже имеющейся в теории и практике системы актов внешнего выражения деятельности по реализации полномочий органами государственной власти и местного самоуправления в виде актов управления, предопределяет возможность возникновения правовых коллизий при их реализации.

Следует отметить, что форма административно-публичной деятельности органа государственной власти и местного самоуправления имеет ключевое значение в механизме управления. В теории административного права обоснованно отмечается, что посредством форм административно-публичной

деятельности выражаются ее содержание и используемые административными органами, методы этой деятельности. В качестве способов выражения (форм) административно-публичной деятельности выделяются совершение административными органами различных правовых и неправовых действий, издание (принятие) ими нормативных и индивидуальных правовых актов [6, 319]. В административно-правовой литературе формы осуществления государственного управления (исполнительной власти) по содержанию квалифицируются, как правило, на два основных вида: правовые и неправовые. Формулировка статей предлагаемого закона и использование в нем понятие документа дает основание для вывода, что авторами не предполагается при проведении государственного стратегического планирования принятия управленческого акта, имеющего нормативно-правовой характер. Поскольку понятия «акт управления», «нормативно-правовой акт», ставшие во многом традиционными формами выражения деятельности органов публичного управления, не используется в предложенном проекте закона.

Не соответствует юридической технике и предлагаемый характер внесения изменений в документы государственного стратегического планирования. В теории права выделяется три формы нормотворческого процесса это принятие новой нормы, внесение изменений и дополнений в действующую норму и отмена нормы права. В проекте закона используется понятие «корректировка документа государственного стратегического планирования», под которым понимается «частичное изменение текста документа без изменения периода, на который разрабатывался документ государственного стратегического планирования». Едва ли можно признать обоснованным такой подход к определению способа выражения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по планированию и прогнозированию разных сфер государственной деятельности.

Едва ли можно признать обоснованным и допустимым использование понятия «документ» применительно к актам органов государственной власти по государственному планированию и прогнозированию, независимо от того имеет ли оно стратегический, долгосрочный или краткосрочный характер. Обратимся к этимологии слова «документ» для анализа допустимости его использования. Оно имеет разные смысловые значения. В широком смысле – это зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. В таком значении документ употребляется в федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» [4] и в федеральном законе «Об участии в международном

информационном обмене» [3]. Под документом также понимается материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования. В таком смысле он употребляется в федеральном законе «О библиотечном деле» [2].

В юриспруденции под документом понимается составленный в установленном порядке акт, удостоверяющий юридический факт (рождение, вступление в брак) или событие, служащий доказательством имеющего значение для дела обстоятельства (письменные доказательства), или предоставляющий (прекращающий) право на что-либо (договор, диплом, завещание); любой зафиксированный на материальном носителе (обычно письменный) акт, имеющий юридическую силу, доказательственное, правоустанавливающее или служебное значение. В этом значении к документам предъявляются особые требования по форме и содержанию их составления. Из документа должно быть видно, кто его составил и в чем заключается его содержание. Текст документа должен излагаться лаконично и исчерпывающе; изложение не должно допускать различного толкования слов; не рекомендуется употреблять малоизвестные сокращения и обозначения, если они не расшифрованы, иностранные слова и специальные термины, не получившие широкой известности, если они не разъясняются в тексте документа. Документы классифицируются по различным основаниям. Различают публичные, исходящие от органов государственной власти и управления и частные документы. В документообороте различают входящие и исходящие документы, по степени открытости выделяются документы, доступные для всеобщего ознакомления, для служебного пользования, секретные, совершенно секретные и др. документы [11].

В федеральном законе № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» документ определяется как материальный носитель с зафиксированной на нём в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения [1].

Юридический документ – это материальный носитель, оформленный и составленный в соответствии с требованиями действующего законодательства, создающий у лиц права и обязанности. Важный вид документов – различные *удостоверения*, подтверждающие личность человека, его принадлежность к какой-либо организации или разрешение заниматься определённой деятельностью [9].

Приведенные толкования понятия «документ» свидетельствует о наличии разных значений заложенных в нем. Это дает основания для разного его толкования в правоприменительной практике и, как следствие, возникновение в ней коллизионности норм, отсутствие механизмов их реализации и оснований для ответственности за нарушение.

Как уже отмечалось, в зависимости от характера и последствий все формы административно-публичной деятельности подразделяются на два вида. Первый из них – это правовые формы административно-публичной деятельности, которые представляют собой внешние формы ее выражения и характеризуются наступлением или возможностью наступления определенных прямых или косвенных последствий для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. В зависимости от содержания и целей осуществления административно-публичной деятельности выделяют правотворческую форму, праворегулятивную форму и правоохранительную форму. В зависимости от направленности административно-публичной деятельности выделяют внутренние и внешние формы.

Второй разновидностью являются неправовые формы административно публичной деятельности. Это способы внешнего выражения данной деятельности, характеризующиеся отсутствием прямых правовых последствий и невозможностью их наступления для тех субъектов, в отношении которых эта деятельность осуществляется. К их числу относят организационно-распорядительные и материально технические действия. В литературе также выделяется такая форма административно-публичной деятельности как совершение властных юридически значимых действий, под которым понимается властное воздействие административного органа на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформленное посредством издания (принятия) им индивидуального правового акта, осуществляемое на основании соответствующих норм административного права в целях обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, безопасности общества и государства. При этом отмечается, что административно-правовые действия могут совершаться посредством использования административными органами таких видов властного воздействия как: документально-правового, организационно-правового, технико-правового, имущественно-правового, лично-правового. Под документарно-правовым видом властного воздействия понимается осуществляемое посредством составления административным органом или уполномоченным представителем

официальных документов, имеющих юридическое значение для лица, в отношении которого этот документ составляется, а также для других лиц (составление протокола об административном правонарушении, акта проверки, справки, заключения, письменного ответа на заявление, жалобу и т. п.).

Из приведенного анализа следует, что документ, как предусмотренная в проекте закона форма реализации административно-публичных властных полномочий органами, уполномоченными осуществлять государственное стратегическое планирование, не является надлежащей внешней формой выражения деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по государственному стратегическому планированию и прогнозированию. Понятие «документ», в силу сложившегося в практике применения и правового регулирования, имеет во многом индивидуальное юридическое значение для лица, в отношении которого он принят, в результате совершения правоприменительного юридически значимого действия органом, реализующим публично-властные полномочия в отношении конкретного физического или юридического лица. Едва ли обоснованно рассматривать документ как форму реализации публично-властных полномочий. Данные полномочия осуществляются участниками государственного стратегического планирования, к числу которых отнесен достаточно широкий круг органов государственной власти федерации, субъектов федерации и органов местного самоуправления. Так, на федеральном уровне к числу субъектов государственного стратегического планирования отнесены: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами. На уровне субъекта Российской Федерации к субъектам государственного стратегического планирования предложено отнести: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; орган законодательной власти субъекта Российской Федерации; контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; органы местного самоуправления субъекта Российской Федерации; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами [8]. Представляется, что с учетом предлагаемого в проекте закона круга субъектов при определении внешней

формы реализации их полномочий по осуществлению государственного стратегического планирования необходимо исходить из конституционно установленных форм их реализации. Таковыми являются нормативные или индивидуальные акты. Президент реализует свои полномочия посредством издания указов и распоряжений, Федеральное Собрание РФ издает федеральные законы и постановления, Правительство РФ издает постановления и распоряжения и т. д. Едва ли в этой связи обоснованно законодательно устанавливать, что Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ принимают документы государственного стратегического планирования. В теории государства и права и теории административного права выработано единое понятие, охватывающее существующие формы реализации полномочий органами государственной власти и местного самоуправления – это понятие «акт управления». В теории и на практике выработаны и реализуются требования по форме, содержанию и порядку принятия актов управления. Понятие «акт управления» более приемлемое для определения формы реализации полномочий субъектов государственного стратегического планирования, чем понятие «документ».

В законе необходимо определить также правовую природу актов государственного стратегического планирования. Они должны иметь характер нормативно-правовых актов. Предложенное в проекте закона определение, не предусматривающее для «документов государственного стратегического планирования» нормативно-правовой природы, делает такое планирование иллюзорным, имеющим характер предположений и пожеланий, не обязательным и безответственным для его исполнителей. При такой природе «документов» нет необходимости и в оформляемом ими стратегическом планировании для высших органов государственной власти федерации и субъектов федерации, включенных в круг субъектов государственного стратегического планирования.

К сожалению, содержание предложенного проекта дает основания для вывода, что в такой форме он не сможет решить достаточно остро стоящие перед государством проблемы комплексного, системного и ответственного планирования и прогнозирования развития экономики, социально-культурной сферы, укрепления обороноспособности государства и государственного суверенитета.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 1995. № 1. ст. 1.
2. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» (утратил силу) // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
5. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2013].
6. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П. И. Конова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. 4 изд-е., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2009. Серия «Dura lex, sed lex».
7. Вести.ru: Хищения в Минобороны // URL: <http://www.vesti.ru/theme.html?tid=100374> (Дата обращения: 12.03.2013).
8. Проект закона «О государственном стратегическом планировании» // URL: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (Дата обращения: 12.03.2013).
9. Юридический словарь. 2000. / URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14556> (Дата обращения: 12.03.2013).
10. URL: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (Дата обращения: 12.03.2013).
11. URL: <http://www.pravoteka.ru/enc/Документ> (Дата обращения: 12.03.2013).

References:

1. Federal Law No. 77-FL from December 29, 1994 "On an Obligatory Copy of Documents" (as amended and supplemented) [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 1994 g. № 77-FZ «Ob obyazatel'nom ekzempljare dokumentov» (s izmeneniyami i dopolneniyami)]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 1995, No. 1, article 1.
2. Federal Law No. 78-FL from December 29, 1994 "On Library Services" [Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 1994 g. № 78-FZ «O bibliotechnom dele»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Federal Law No. 85-FL from July 04, 1994 "On Participation in International Information Exchange" (lost effect) [Federal'nyi zakon ot 4 iyulya 1996 g. № 85-FZ «Ob uchastii v mezhdunarodnom informatsionnom obmene»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 149-FL from July 27, 2006 "On Information, Informatization and Protection of Information" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatizatsii i zashchite informatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. Decree of the President of the Russian Federation No. 537 from 12 May, 2009 "On the Strategy of National Security of the Russian Federation up to 2020" [Ukaz Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537 «O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
6. *Russian Administrative Law: textbook for undergraduate students majoring in "Jurisprudence"* [Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nosti «Yurisprudentsiya»]. Under edition of P. I. Kononov, V. Ya. Kikotya, I. Sh. Kilyaskhanov, Moscow: YUNITI-DANA, Zakon i pravo, series "Dura lex, sed lex", 4 edition (revised and enlarged).
7. *Vesti.ru: Thefts at the Defense Ministry*. Available at: <http://www.vesti.ru/theme.html?tid=100374> (accessed: 12.03.2013).
8. *Draft law "On State Strategic Planning"* [Proekt zakona «O gosudarstvennom strategicheskom planirovanii»]. Available at: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (accessed: 12.03.2013).
9. *Juridical Dictionary*. 2000. Available at: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14556> (accessed: 12.03.2013).
10. Available at: http://www.pnp.ru/law_debate/detail/11671 (accessed: 12.03.2013).
11. Available at: <http://www.pravoteka.ru/enc/Dokument> (accessed: 12.03.2013).